

## **O gasto na educação brasileira e as desigualdades de gênero, raça/etnia – (im)pacto na aplicação das contas públicas**

Gisele Dantas

Carla Antloga

### **Resumo**

A educação compõe o mecanismo de reprodução das desigualdades de gênero, raça/etnia, bem como de outras condições, como o fracasso escolar. O gasto na educação brasileira e a aplicação das contas públicas tem impacto sobre essas dinâmicas. Também implica no desenvolvimento do país, já que há uma relação entre anos de escolaridade e renda. O objetivo visa a compreensão do ciclo orçamentário da área da educação, a análise das contas públicas, os impactos das restrições orçamentárias e o contexto político e social a respeito de um pacto pró- educação. A União tem sido o ente que mais arrecada e o que menos aplica na educação, agravado pelo teto de gastos, que limita os investimentos entre 2016- 2035, para pagamento de dívidas públicas. Como implementar mudanças políticas e sociais em prol de uma concordância para um pacto nacional a favor da educação básica? Como compreender o ciclo orçamentário e acompanhar a aplicação das receitas/despesas e a distribuição de recursos para a educação? O acesso às informações fundamenta a visibilização do problema e embasa o planejamento das políticas públicas. Somente conhecimento e um amplo consenso político e social que objetive o melhoramento da educação, políticas mais participativas e ativas poderão compor um pacto pró- educação.

**Palavras-chave:** Educação. Desigualdades. Orçamento. Gênero. Raça e Etnia.

### **Abstract**

Education is part of the mechanism for reproducing gender, race/ethnic inequalities and other conditions such as school failure. Spending on Brazilian education and the application of public accounts has an impact on these dynamics. It also implies the development of the country, since there is a relationship between years of schooling and income. The objective is to understand the budgetary cycle in the area of education, the analysis of public accounts, the impacts of budget restrictions and the political and social context regarding a pro-education pact. The Union has been the entity that collects the most and invests the least in education, aggravated by the spending ceiling, which limits investments between 2016-2035, to pay public debts. How to implement political and social changes in favor of an agreement for a national pact in favor of basic education? How to understand the budget cycle and monitor the application of revenues/expenses and the distribution of resources for education? Access to information underlies the visibility of the problem and supports the planning of public policies. Only knowledge and a broad political and social consensus aimed at improving education, more participatory and active policies will be able to compose a pro-education pact.

**Keywords:** Education. Inequalities. Budget. Gender. Race and Ethnicity.

## 1 INTRODUÇÃO

Na história brasileira, a colonização implementada foi de violência contra os povos originários e contra a natureza, de condições paradoxais de clima, riquezas e belezas e de obstáculos extrativistas (SCHWARCZ, 2019). A herança dessas condições ainda é atuante, de valorização de países do eixo norte e de relação extrativista entre países e cidadãos do eixo sul do globo (HIRATA, 2005).

A educação tem sido utilizada como parte do mecanismo de reprodução dessas condições de violência, em uma relação antagônica, que culmina nas desigualdades de gênero, raça, etnia, além do fenômeno do fracasso escolar (HIRATA, 2005; PATTO, 2022). A intencionalidade pode modificar os padrões de violência recorrente e o papel educacional na sociedade. O pacto internacional de um plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem foi proposto (UNESCO, 1990; ONU, 2023). Um pacto nacional brasileiro é necessário para mudar o cenário atual em direção a uma educação cidadã (FREIRE, 1993).

A transparência da arrecadação e da aplicação dos gastos públicos é necessária para um pacto para a educação. No Brasil, há concordância com relação à importância da educação para o desenvolvimento nacional, mas discordância quanto às ações e políticas. Apesar de crescimento da aprendizagem, do conhecimento, da tecnologia e das oportunidades, o Brasil continua a ser um país com altas taxas de desigualdades e de violências estruturais.

Como implementar mudanças políticas e sociais em um grande consenso para um pacto nacional a favor da educação? Como compreender o ciclo orçamentário e acompanhar a aplicação das receitas/despesas e a distribuição de recursos para a educação? O acesso às informações fundamenta a visibilização do problema e embasa o planejamento das políticas públicas. Também implica no desenvolvimento do país, já que há uma relação entre anos de escolaridade e renda, segundo o Anuário Brasileiro da Educação Básica (TPE, 2019).

Trata-se de um estudo exploratório do tipo revisão de literatura. O objetivo desse trabalho é a compreensão do ciclo orçamentário da área da educação, a análise das contas públicas por meio da arrecadação, destinação e aplicação, dos impactos das restrições orçamentárias e do contexto político e social pró-educação.

## 2 DESENVOLVIMENTO

Compreender a elaboração das políticas públicas e sua implementação, o ciclo orçamentário da educação, analisar as contas públicas e as fontes da arrecadação, a destinação e a aplicação e os impactos dos investimentos e das

restrições orçamentárias são condições para mudanças na qualidade educacional e no desenvolvimento. Souza (2006) apontou para a dinâmica de embates de interesses, ideias e preferências das políticas públicas quanto ao status conflituoso ou cooperativo e que tem repercussão na economia e nas sociedades pelas inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.

Para a autora, nos últimos anos, do "ponto de vista da política pública, o ajuste fiscal implicou na adoção de orçamentos equilibrados entre receita e despesa e restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais", pois houve uma nova visão sobre o papel dos governos, no desenho e na execução das políticas para restritivas do gasto. Para ela, há fatores externos e internos, entretanto um dos fatores impactantes sobre as políticas públicas, em especial os da América Latina, foi o de não conseguir formar *coalizões políticas* capazes de equacionar a questão de como desenhar e normatizar as políticas públicas capazes de impulsionar o *desenvolvimento econômico* e de promover a *inclusão social* (SOUZA, 2006).

Segundo Souza (2006), dois autores ampliaram a visão sobre as políticas públicas, quanto a incorporação de mais elementos na formulação e na análise desse contexto, como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse de Lindblom (1959; 1979) e as políticas públicas como sistemas com inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, relação entre formulação-resultados-ambiente de Easton (1965). Além desses, foi importante a contribuição de Theodor Lowi (1964; 1972), que desenvolveu uma tipologia de *política pública faz a política*, em que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio/rejeição e por arenas diferenciadas de disputas decisórias.

Para Lowi (1964; 1972, apud Souza, 2006), nessa perspectiva o sistema político constitui-se de política pública de formato diferente, aspectos ou grupos de vetos/apoios diferentes e podem ser divididas quanto às funções, a) das *políticas distributivas*, decisões governamentais, independente da limitação dos recursos, que geram impactos mais individuais do que universais, por se destinar a uma parcela, certos grupos sociais ou regiões, b) das *políticas regulatórias*, que estabelecem normativas e leis que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse, c) das *políticas redistributivas*, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, pois redistribui de modo independente da contribuição o que pode gerar ganhos incertos, são políticas sociais universais, como o sistema tributário, o sistema previdenciário, o financiamento da educação e d) das políticas constitutivas, ou a distribuição das

responsabilidades entre os entes, que lidam com procedimentos, como atribuição na educação, de Educação Infantil e Ensino Fundamental Anos Iniciais para Municípios e de Ensino Fundamental Anos Finais e Ensino Médio para Estados.

Souza (2006) citou ainda um tipo de visão incrementalista da política pública, desenvolvida por autores como Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavsky (1992), em que os recursos governamentais para um programa, órgão ou uma dada política pública partem de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas públicos e não a partir de uma tábula rasa. A partir dessa visão, as decisões dos governos seriam somente incrementais e nada substantivas.

Duas leituras sobre a visão incrementalista da política pública são debatidas, a de que essa visão teve impacto não-positivo a partir das profundas reformas fruto de ajustes fiscais ocorridas em vários países, a sua perda da influência e o comprometimento de investimentos futuros e a força que mantém intactas as estruturas governamentais e os recursos para políticas públicas não contempladas.

Já para Capella (2018), o modelo do “equilíbrio interrompido” elaborado por Baumgartner e Jones (1993), é de que a política pública se caracteriza por períodos de estabilidade e de instabilidade, essa promotoras de mudanças. O sistema político pode agir tanto de forma incremental, mantendo o *status quo* ou pode passar por fases de mudanças mais radicais nas políticas públicas, modelo inspirado na biologia, na computação e nos trabalhos de Simon. Na dinâmica, os elementos tem processamento de modo paralelo e não serial, devido à limitação da capacidade de processamento da informação, influenciadas pela construção e propagação de uma imagem sobre determinada decisão ou política pública pela mídia.

A partir dos anos 90, com a crise do Estado e o novo gerencialismo público, a política fiscal restritiva de gasto disseminada impôs novos modelos com base na eficácia e eficiência. Capella (2018) e Olson (1965), apontaram para o modo subjacente às políticas públicas, de que um interesse público que não é a soma dos interesses dos grupos. Os interesses comuns não necessariamente influenciam o processo decisório de interesse dos cidadãos, como de ação coletiva, pois os interesses de uma minoria se sobrepõe aos interesses difusos da maioria.

Essa dinâmica relacional tem influência do poder, dos comportamentos dos indivíduos, dos recursos e das instituições (HALL & TAYLOR, 2003). Para Capella (2018), a contribuição do neo-institucionalismo é importante nessa compreensão, porque a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais fundamenta a formulação de políticas públicas. As instituições políticas e econômicas influenciam as políticas



Formação e ação no Campo de Públicas:  
identidade, diversidade e tecnopolítica  
da democracia republicana

públicas e grupos em detrimento de outros e as lutas de interesses, da

teoria da escolha racional, ideias, do institucionalismo histórico e o estrutural, e a história, do institucionalismo histórico.

Outros fatores como a delegação das políticas públicas para instituições com “independência” política passaram a constituir o desenho das políticas públicas, associado ao fator credibilidade. Algumas experiências foram implementadas visando à inserção de grupos sociais e/ou de interesses na formulação e acompanhamento de políticas públicas, principalmente nas políticas sociais e de políticas públicas de caráter participativo, do tipo conselhos comunitários, Orçamento Participativo e Fóruns decisórios ou propostas dos organismos multilaterais, OMC - Organização Mundial do Comércio, ONGs, etc.

### **Políticas Públicas Educacionais**

A educação tem previsão constitucional que deve visar ao “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”, conforme o caput da Constituição Federal brasileira de 1988 - CF/88, que contempla o desenvolvimento do país e da pessoa. É um direito social, atribuição do Estado e da família, além de “promovida e incentivada com a colaboração da sociedade” (BRASIL, 1988; NOVO, 2022).

O financiamento da educação é considerado o elemento estruturante para a organização e o funcionamento das políticas públicas educacionais. Com o financiamento público há possibilidade de universalização do direito à educação pública e do desenvolvimento de políticas adequadas de investimento - manutenção e desenvolvimento do ensino e de gestão de recursos (NOVO, 2022).

Historicamente, em 1934 foi instituída a obrigatoriedade do mínimo de 10% de participação da União, 20% dos estados e 10% dos municípios e a partir daí muitos períodos diferenciados com e sem vinculação (BRASIL, 2019). Em 2007, a aprovação do *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação* - Fundeb substituiu o *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério* - Fundef. O *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação* – Fundeb é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual. É composto por vinte e sete fundos, um por estado – 26 estaduais e um do Distrito Federal. Um novo foi aprovado no Congresso Federal em agosto de 2020, com a promulgação da *Emenda Constitucional 108/2020*. É constituído a partir do número de matrículas nas escolas públicas e conveniadas,

apuradas no último censo escolar realizado pelo Instituto Nacional de

Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP/MEC. Os recursos reunidos de determinados impostos são redistribuídos em função do número de matrículas no ensino fundamental regular na educação básica, no âmbito do estado (GOUVEIA, 2008).

A CF/88 instituiu a estrutura e as fontes de financiamento no artigo 212 da CF/1988, bem como a vinculação recursos para a educação. Os percentuais mínimos da receita resultantes de impostos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino - MDE. A formação é de recursos provenientes dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Os recursos públicos destinados à educação têm origem na Receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Receita de transferências constitucionais e outras transferências, como Receita da contribuição social do salário-educação e de outras contribuições sociais (NOVO, 2022).

É da esfera federal que provém a maior soma de recursos para o ensino superior, enquanto os Estados e Municípios os destinam mais para o ensino fundamental. Atualmente, a aplicação indicada é de 18% da receita de impostas da União e 25% da receita de impostos dos estados, Distrito Federal e municípios, incluindo as transferências entre esferas de governo. A educação básica tem ainda o salário-educação como fonte suplementar de recursos.

#### **Quadro 1 - Origem dos recursos públicos destinados à educação básica**

N	Recursos públicos
1	Receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios
2	Receita de transferências constitucionais e outras transferências
3	Receita da contribuição social do salário-educação e de outras contribuições sociais

Nota: elaboração pelas autoras

O valor mínimo em 2019 foi de R\$ 3.044,29, por considerar o fator de ponderação para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental urbano, definido por *Portaria Interministerial do Ministério da Educação e do Ministério da Fazenda*. A determinação do valor mínimo é definido pelo Governo pela soma de todos os fundos estaduais e cálculo de 9% desse valor, porcentagem mínima obrigatória para a complementação da União segundo o Art. 60 do ADCT e a Lei nº 11.494/2007 (TPE, 2020).



A Emenda Constitucional 108/2020 de 27/08/20 fruto das PEC15/2015 e e PEC 26/2020 determinou que o Fundeb seja instituído em caráter permanente em cada Estado para o desenvolvimento da educação básica, aumentou a complementação de recursos pela União, distribuiu percentual do ICMS aos Municípios com melhoria na aprendizagem e assegurou a participação da sociedade no planejamento das políticas sociais.

Atualmente na Educação Básica, estudam 48,8 milhões de alunos e desses, 39,8 milhões encontram-se matriculados na rede pública de ensino (NOVO, 2022). A taxa de alfabetização e a taxa de escolarização do grupo etário de 6 a 14 anos tiveram crescimento no período de 2007 a 2014, bem como o do nível de educação da população e o declínio das taxas de analfabetismo. Com relação ao sexo, o nível de instrução feminino manteve-se mais elevado que o masculino (NOVO, 2022).

O sistema escolar brasileiro reproduz diversas desigualdades sociais. Para Pinto (2019), o Brasil aplica 5% do PIB na educação, mas a meta 20 do PNE orienta a aplicação de 7% do PIB em 2019 e 10% em 2024. Segundo o Anuário Brasileiro da Educação Básica, na avaliação da sociedade civil (TPE, 2019), quanto à *escolarização*, esta indicou em 11,6 anos a escolaridade média da população urbana, dois anos a mais do que a da população rural e 3,8 anos a mais de escolaridade.

De *renda* uma distância entre os 25% mais ricos e os 25% mais pobres da sociedade brasileira. De *raça/cor*, na análise da escolaridade média da população entre 18 a 29 anos, no Brasil, nos anos 2016 apontaram para 12,0 anos e 12,1 em 2017 de estudo em média para brancos, e 10,6 em 2016 e 10,8 em 2017, para pardos e negros.

Por *gênero*, as meninas apresentam maior escolarização que os meninos, mas o acesso à educação se dá de forma desigual entre elas. As mulheres pretas/pardas entre 18 e 24 anos apresentavam uma taxa ajustada de frequência líquida ao ensino superior de 22,3%, quase 50% menor do que a registrada entre brancas (40,9%) e quase 30% menor do que a taxa verificada entre homens brancos (30,5%), em 2019, culminando em barreiras em áreas de ciências exatas e ao emprego nas esferas da produção (IBGE, 2018).

Conforme Novo (2022), comparando com 70 países, o gasto acumulado do Brasil por aluno foi de US\$ 38.190 por ano, ou o equivalente a 42% da média de US\$ 90.294 de investimento feito por estudante em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, da avaliação de alunos de 15 anos do Pisa.

Para corrigir essas distorções, Pinto (2019) apontou que a União é o ente que mais arrecada e o que menos investe na educação, agravado pelo teto de gastos, que limita os investimentos entre 2016-2035, para pagamento de dívidas públicas, apesar da determinação da CF/1988 quanto a estrutura e as fontes de financiamento em seu artigo 212, bem como a vinculação recursos para a educação.

Apesar do Relatório dos gastos públicos com a educação identificar como crescente a aplicação dos recursos com relação ao PIB (BRASIL, 2012), Pinto (2019) afirmou que o Brasil gasta mal o recurso na educação. Na comparação do gasto do PIB per capita o valor é menor no Brasil, cerca de R\$ 495,00 mensal, metade do valor de uma mensalidade privada. O gasto na educação brasileira tem sido identificado como de maior impacto nos gastos de pessoal, mas menores salários e mais alunos por turma.

A educação básica teve a menor previsão de verba dos últimos 11 anos no período pós-pandêmico. A redução de recursos tem sido explicada pelas restrições impostas pelo teto de gastos, em função da limitação das despesas da União e da elevação dos repasses obrigatórios ao Fundeb, considerado o principal meio de financiamento da educação básica no Brasil, mas progressivamente dotada de falta de transparência em relação aos critérios de distribuição em função de requisição e distribuição de emendas pelo parlamento (LIMA & CASTRO, 2022; UOL, 2022).

No Portal da Transparência (BRASIL, 2023), as despesas do Ministério da Educação de 2022 foram de 3,66% dos gastos públicos, despesas orçamentárias executadas de R\$139,60 bilhões (previstas R\$159,58 bilhões), enquanto em 2021 foram 3,37% dos gastos públicos, R\$123,43 bilhões executadas de R\$145,70 bilhões previstas. Apesar do aumento de um ano para outro dos gastos públicos, associadas também as universidades e institutos, as despesas executadas foram restritas quanto à previsão no âmbito do ministério.

#### **Quadro 2 - Demonstrativo de Despesas do MEC, 2021-2022**

<b>Ano</b>	<b>Gastos públicos %</b>	<b>Despesas executadas</b>	<b>Despesas previstas</b>
2021	3,37	R\$123,43 bi	R\$145,70 bi
2022	3,66	R\$139,60 bi	R\$159,58 bi

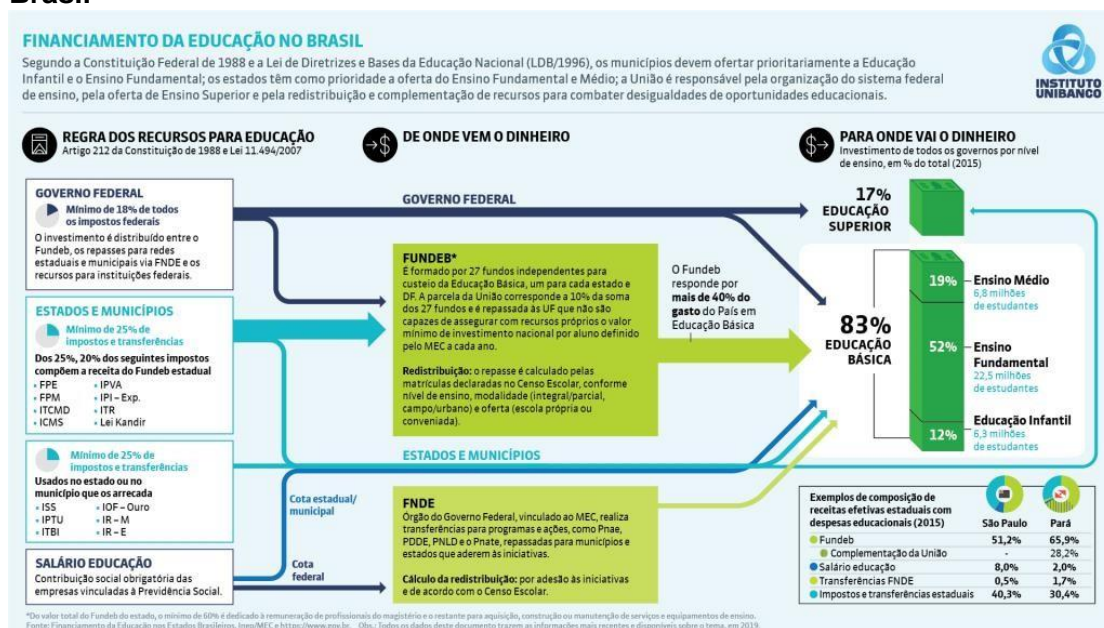
Nota: elaboração pelas autoras

Observa-se que apesar da disponibilidade de dados e da riqueza de possibilidades de análise por gráficos interativos, por estados, municípios e DF,

montante por ano e mês, o cidadão precisa ter noções básicas orçamentárias para compreender as transferências orçamentárias, mas os dados fornecem uma ideia de um montante considerável.

Segundo avaliação das consultorias de orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, na educação básica, o Orçamento de 2023 ficou previsto para R\$ 19,3 bilhões no Projeto de Lei Orçamentária - PLOA de 2023 e previsão de R\$ 11,3 bilhões ao setor, que cobriria os salários e despesas correntes, como contas de água e luz. A expectativa é de complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - Fundeb.

### Quadro 3 - Infográfico da distribuição de recursos para educação pública no Brasil



Nota: elaboração do Observatório de Educação - Instituto Unibanco

O Plano Distrital de Educação – PDE, aprovado pela Lei nº 5.499, de 14 de julho de 2015, com vigência decenal para o período de 2015 a 2024, tem como base o Plano Nacional de Educação – PNE, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. O 6º Relatório de Monitoramento e Avaliação do Plano Distrital de Educação – PDE, ciclo 2021 (GDF, 2022, p.213-217), constatou a diminuição em investimentos públicos em educação, incluídos os valores do fundo constitucional, uma tendência de queda ano a ano, comparando com o valor do PIB estimado.

O Relatório Luz (GTSCA, 2022) organizado pela sociedade civil e entes apontou para um retrocesso nas metas no ano de 2022, no ODS 4 de Educação de

*qualidade na perspectiva de assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas as pessoas.* A análise foi dificultada pela ausência de dados e informações após o ano de 2020 dos indicadores. A evasão escolar e exclusão digital ficou indicada pela dificuldade de acesso às atividades escolares em 6,4 milhões de estudantes (13,9% do total, 2020) e na queda do quantitativo de 627 mil matrículas em 2021.

Das seis metas, a 4.1, que dispõe “até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário livre, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes”, sofreram consequências da Covid-19, por exclusão escolar, dificuldade e desigualdade de acesso à internet e de equipamentos (agravado pelo veto presidencial), aumento do desemprego, ingresso no subemprego ou informalidade (GTSCA, 2022).

A Meta 4.2, “até 2030, garantir que todas as meninas e meninos tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que eles estejam prontos para o ensino primário, teve constatada elitização e embranquecimento em função da menor participação de negros, pardos e indígenas.

A Meta 4.5 “até 2030, eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade” apontou um significativo retrocesso, conforme o trecho,

As principais razões para as meninas abandonarem a escola antes dos meninos continuam sendo: gravidez precoce; casamento infantil; trabalho doméstico; responsabilidade financeira precoce; violência de gênero em casa; assédio; preconceito e insegurança territorial (inclusive no caminho ou na escola). Essa situação piorou com a pandemia, como analisado no ODS 5. A exclusão racial também cresceu neste período. Entre as mais de 6 milhões de pessoas fora da escola em 2020, o número de negras e indígenas é três vezes maior do que o número de brancas, o que manteve em retrocesso a meta 4.5 (GTSCA,2022, p.28).

Segundo o GTSCA (2022), a restrição do orçamento educacional da União, a crise econômica e social e a falta de investimentos governamentais potencializam a violação de direitos, inclusive o direito à educação infantil. De recomendações, o relatório sugere a a) suspensão da Emenda Constitucional 95 e retomada da centralidade de implementação e seguimento do Plano Nacional de Educação 2014-2024; b) efetivação da gestão democrática da educação, conjuntamente com a

comunidade escolar, desenvolvimento de estratégias para a retomada das

atividades presenciais em segurança, garantia de investimentos em infraestrutura e de saneamento, acesso à internet, aparelhos e tecnologias da informação; c) aumento dos investimentos em políticas públicas, garantia do direito à educação desde a primeira infância, promoção das diversidades e retenção do avanço da privatização na área, que ameaça esse direito; d) ampliação da política de cotas raciais e sociais, de recursos para bolsas auxílio permanência e investimentos na formação de professores e professoras de todos os níveis.

Também recomenda, e) criação de indicadores e coleta de dados de pesquisa como Censo e/ou PNAD Contínua, sobre o desenvolvimento da educação em todos os níveis, de forma desagregada; f) revogação de todas as leis que proibam ou inibam a abordagem de gênero nas escolas e promoção do debate sobre diversidade sexual nos ambientes escolares, assegurando adequada educação sobre sexualidade e reconstituindo as políticas de educação em direitos humanos no país; g) garantia do direito à educação plena, com políticas públicas que promovam a equidade nos projetos político-pedagógicos, revogando propostas curriculares conteudistas e limitadas, que invisibilizam as diversas desigualdades - de raça e etnia, pertencimento religioso, territórios, gerações, gênero e deficiências - e realidades educacionais do país, entre outras.

Gorostiaga e Ferrere (2017) apontaram para a necessidade de um amplo consenso político e social de toda a sociedade que objetiva assumir o melhoramento da educação e uma orientação de fazer políticas mais participativas (Souza, 2006). A participação ativa é pressuposto das políticas de sucesso, importante para o processo de políticas públicas (MAROPE & SAKS, 2007).

Para Novo (2022), o princípio da gestão democrática como instrumento de construção pedagógica e controle social é importante para a gestão adequada dos recursos educacionais, que deve incluir forte participação social, acompanhamento, controle social e fiscalização, transparência e democracia. O processo de municipalização, que promovem a paridade entre o governo e a comunidade e a constituição de conselhos materializam o Controle Social e constituem-se como órgãos definidos legalmente de instrumento da atuação da comunidade, de *accountability* horizontal (NOVO, 2022).

A organização da sociedade civil (TPE, 2022a) indicou a implantação de um financiamento mais distributivo e indutor de qualidade, com maior investimento por aluno, com redução das desigualdades no financiamento e maior indução de qualidade. O financiamento deveria incluir a regulamentação e a implementação de mecanismos redistributivos e de indução de qualidade aprovados no Novo Fundeb,

bem como o aprimoramento das transferências do governo federal aos Estados e Municípios e o Salário-Educação, para um modo mais redistributivo na área federal.

Também aponta para necessidade do Estado de garantir a reflexão das identidades de pessoas amarelas, brancas, indígenas, pardas, pretas e quilombolas, bem como o acesso a direitos fundamentais (TPE, 2022b). Na área estadual e do DF, recomenda a instituição de nova regra de distribuição do ICMS aos Municípios para indução da melhoria nos resultados educacionais com redução de desigualdades, bem como criação de mecanismo de financiamento das escolas para redução das iniquidades.

Araujo e Nascimento (2020) apontaram para interesses privatistas e corporativistas em algumas associações, revestidos de interesse social, que se estende da base, ao ensino, à avaliação e à responsabilização, de modelo restritivo e padronizado que favoreça uma reforma empresarial e a ampliação da atuação de agentes privados.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Esse trabalho objetivou a compreensão do ciclo orçamentário da área da educação, a análise das contas públicas por meio da arrecadação, destinação e aplicação, análise dos impactos das restrições orçamentárias e do contexto político e social a respeito do pacto pró-educação. Os gastos públicos na educação tem sofrido evolução ao longo dos períodos na forma de financiamento e aplicação com tendência à descentralização e organização mais local dos municípios e estados e Distrito Federal, entretanto houve uma redução das receitas financeiras ao longo dos períodos.

O teto de gastos tem sido o fator de maior contenção e impacto na educação. A aplicação dos recursos arrecadados pela União limitou os investimentos entre 2016-2035, para pagamento de dívidas públicas e impactos consideráveis na qualidade educacional.

Um ponto importante a destacar foi o levantamento de diversas iniciativas do Legislativo e da sociedade civil para a descrição e universalização dos conhecimentos orçamentários, apontando para a necessidade de um esforço governamental para divulgação e compreensão da organização do sistema, entretanto de interesses difusos. Diante desse cenário desfavorável, somente conhecimento e um amplo consenso político e social que objetive o melhoramento

da educação, políticas mais participativas e ativas poderão compor um pacto pró-  
educação.

## REFERÊNCIAS

ARAUJO, G. C., & NASCIMENTO, R. C. “Educação Já!” e a governança federativa: anova investida do movimento Todos Pela Educação na definição do Sistema Nacional de Educação. Dossiê Processos de privatização da educação em países latino-americanos. *Educ. rev.* 36, 2020. <https://doi.org/10.1590/0104-4060.77534>

BRASIL. Ciclo de seminários Financiamento da Educação básica no Brasil. Volume I. Comissão de Educação e Cultura Câmara dos Deputados, 2019.

BRASIL. Plano Nacional de Educação [PNE]. (2014). Lei nº 13.005/2014. Ministério da Educação.

BRASIL. Recursos para a educação. Investimentos em relação ao PIB crescem a cada ano em todos os itens. Ministério da Educação, 2012. <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/recursos-para-a-educacao>.

BRASIL. Retomada de obras na educação básica. Dados. Ministério da Educação, 2023. [Gov.br/mec](http://gov.br/mec).

CAPELLA, A. C.N. *Formulação de políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2018.

DISTRITO FEDERAL. Plano Distrital de Educação [PDE]. (2015). 2015-2024. Lei nº 5.499, de 14/7/2015. DODF nº 135, de 15/7/2015.

FREIRE. P. *Política e educação: ensaios*. São Paulo: Cortez, 1993.119 p.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. 6º Relatório de Monitoramento e Avaliação do Plano Distrital de Educação – PDE, ciclo 2021, Ano 2022.

GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030 [GTSCA]. VI Relatório luz da sociedade civil da agenda 2030 de desenvolvimento sustentável Brasil, 2022. [https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2022/07/pt\\_rl\\_2022\\_final\\_web-1.pdf](https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2022/07/pt_rl_2022_final_web-1.pdf)

GOROSTIAGA, J. & FERRERE, L. Las políticas sobre educación básica en América Latina: las perspectivas de los organismos internacionales. *EDUR. Educação em Revista*. Belo Horizonte, n.33, 2107.

GOUVEIA, A. B. Financiamento da educação e o município na federação brasileira. *RBPAE*, v.24, n.3, p. 437-465, set./dez, 2008.

HALL, P. A. & TAYLOR, R. C. R. As três visões do neo-institucionalismo. *Lua Nova* (58), 2013. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>

HIRATA, H. Globalização, trabalho e gênero. *R. Pol. Públ.*, v. 9, n. 1, p.111-128, jul./dez, 2005.



INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE]. Estatísticas de gênero. Indicadores sociais das mulheres no Brasil. Brasil, IBGE, 2018. [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551_informativo.pdf)

INSTITUTO UNIBANCO. Infográfico explica a distribuição de recursos para educação pública no Brasil, 2019. <https://www.institutounibanco.org.br/conteudo/infografico-explica-a-distribuicao-de-recursos-para-educacao-publica-no-brasil/>

LIMA, B. & CASTRO, A. P. Recuperação do ensino pós-pandemia: educação básica tem menor previsão orçamentária em 11 anos. GloboNews e TV Globo - Brasília. 03/11/2022. <https://g1.globo.com/economia/de-olho-no-orcamento/noticia/2022/11/03/recuperacao-do-ensino-pos-pandemia-educacao-basica-tem-menor-previsao-orcamentaria-em-11-anos.ghtml>

MAROPE, PTM E SAKS, R. A pedagogia da formulação de políticas educacionais: Trabalhar a partir de ativos de política. *Perspectives in Education*, Volume 25 (1), março, 2007.

NOVO, B. N. Financiamento da educação: gestão, transparência e controle social dos recursos. *Brasil Escola*, 2022. <https://meuartigo.brasilecola.uol.com.br/educacao/financiamento-educacao-gestao-transparencia-controle-social.htm#:~:text=Os%20recursos%20p%C3%ABlicos%20destinados%20%C3%A0,e%20de%20outras%20contribui%C3%A7%C3%B5es%20sociais.>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA [UNESCO]. Declaração Mundial sobre Educação para Todos. Jomtien, Tailândia, 1990.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, 2023. <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>

PATTO, M. H. S. *A produção do fracasso escolar: histórias de submissão e rebeldia*. (5ª ed.). São Paulo, Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo, 2022.

PINTO, J. M. R. Verdades e mentiras sobre o financiamento da educação. In Cassio, F. (Org.). Educação contra a barbárie. Por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar. São Paulo: Boitempo, 2019.

SCHWARCZ, L. M. (2019). *Sobre o autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Cia das Letras, 2019.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 16, 20-45, 2006. <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWYBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>

TODOS PELA EDUCAÇÃO [TPE]. Anuário Brasileiro da Educação Básica. Editora Moderna, 2019.

TODOS PELA EDUCAÇÃO [TPE]. O que é e como funciona o Fundeb? 28/09/2020. <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/perguntas-e-respostas-o-que-e-e-como-funciona-o-fundeb/>

TODOS PELA EDUCAÇÃO [TPE]. Educação já: uma agenda para o Brasil. Chegou a hora de um real compromisso em levar a qualidade educacional para todos, 2022a. <https://todospelaeducacao.org.br/iniciativa-educacao-ja/>

TODOS PELA EDUCAÇÃO [TPE]. Educação já 2022: conheça as recomendações para políticas de equidade étnico-racial. Biblioteca, educação já, equidade, equidade étnico-racial na educação, 2022b. <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/educacao-ja-2022-conheca-as-recomendacoes-para-politicas-de-equidade-etnico-racial/#:~:text=Precisamos%20de%20um%20processo%20amplo,o%20acesso%20a%20direitos%20fundamentais.>

UOL. Educação básica tem menor previsão orçamentária em 11 anos 03/11/2022. [https://cultura.uol.com.br/noticias/53457\\_educacao-basica-tem-menor-previsao-orcamentaria-em-11-anos.html](https://cultura.uol.com.br/noticias/53457_educacao-basica-tem-menor-previsao-orcamentaria-em-11-anos.html)